Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 2. Dezember 2020

1147.
Verkehrsbetriebe, Zusammenarbeitsvertrag zwischen dem Verkehrsverbund des Kantons Zürich (ZVV) und der Stadt Zürich (Verkehrsbetriebe), Zustimmung

IDG-Status: öffentlich

1. Ausgangslage

Die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen den Verkehrsunternehmen und dem Verkehrsverbund des Kantons Zürich (ZVV) werden gemäss § 21 Abs. 2 Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (PVG, LS 740.1) im Rahmen von Zusammenarbeitsverträgen geregelt. Die für die einzelnen Fahrplanperioden notwendigen Vereinbarungen, insbesondere betreffend das Leistungsangebot und das Leistungsentgelt, werden demgegenüber in den alle zwei Jahre neu abzuschliessenden Transportverträgen getroffen.

Der derzeit gültige Zusammenarbeitsvertrag stammt noch aus der Gründungszeit des ZVV und vermag die aktuellen Gegebenheiten nur noch bedingt abzubilden. So haben sich Änderungen bei der Aufteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen dem ZVV und den VBZ, den Finanzierungsprozessen, den Controlling- und Steuerungselementen sowie den gesetzlichen Grundlagen ergeben. Teilweise wurden diese Themen während den letzten Jahren in den Transportverträgen geregelt. Dieser soll nun aber im Rahmen der Erstellung des neuen Zusammenarbeitsvertrags wieder entschlackt werden.

Nach Verhandlungen zwischen den Direktionen des ZVV und der Verkehrsbetriebe (VBZ) konnte der neue Zusammenarbeitsvertrag bereinigt und dem dafür aufseiten ZVV zuständigen Verkehrsrat des Kantons Zürich zur Genehmigung unterbreitet werden. Der Verkehrsrat, dem gemäss § 13 Abs. 2 PVG die Führung des ZVV obliegt, stimmte dem Zusammenarbeitsvertrag mit Beschluss vom 19. November 2020 zu.

Der Zusammenarbeitsvertrag bildet die heute gelebte Zusammenarbeit ab, er bewirkt daher keine Veränderungen gegenüber den heute bereits geltenden und angewendeten Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen dem ZVV und den Verkehrsunternehmen. Eine Ausnahme betrifft die Neuregelung der Nebenerträge aus der Haltestellenwerbung. Die Zusammenarbeitsverträge sind, mit spezifischen Ausnahmen, für alle marktverantwortlichen Verkehrsunternehmen (MVU) identisch.

Wie bereits erwähnt, wurden gewisse grundsätzliche Bestimmungen, die bisher in den Transportverträgen geregelt sind, in den Zusammenarbeitsvertrag übernommen. Die so entstandenen Doppelspurigkeiten sollen mit der nächsten Aktualisierung des Transportvertrags eliminiert werden.

2. Vertragsinhalt

Im Folgenden ist auf die wichtigsten Inhalte und Anpassungen der einzelnen Bestimmungen des Zusammenarbeitsvertrags erläuternd einzugehen:

In der Präambel wird die Partnerschaft zwischen den VBZ und dem ZVV stärker zum Ausdruck gebracht.

1. Gegenstand und Geltungsbereich

Es wird eine klare Rollenteilung zwischen dem ZVV als Besteller und den VBZ als Ersteller von Leistungen des Verbundangebots sowie weiteren Leistungen festgelegt (Ziffer 1.1.1). Ausserdem wird die Marktverantwortung umschrieben, die Systemmanagementaufgaben wie An-

gebotsplanung, Kontakt zu den Gemeinden sowie regionales Marketing umfasst. Die Kompetenz betreffend Marktgebietsaufteilung liegt beim ZVV nach Anhörung der Gemeinden und MVU (Ziffer 1.1.2). Die VBZ behalten ihr angestammtes Marktverantwortungsgebiet, wobei sie neu explizit die Marktverantwortung für die Stadt Zürich erhalten (Ziffer 1.1.3). Dies bedeutet, dass das Gebiet der Stadt Zürich ohne Auflösung des Zusammenarbeitsvertrags nicht in das Marktverantwortungsgebiet eines anderen Verkehrsunternehmens verschoben werden kann.

In Ziffer 1.2 wird neu der Geltungsbereich des Vertrags basierend auf dem Konzessionsgebiet klar geregelt, während in Ziffer 1.3 die Verpflichtung festgehalten wird, grundsätzlich für jeweils eine zweijährige Fahrplanperiode einen Transportvertrag abzuschliessen. Wie bereits eingangs beschrieben, regelt der Transportvertrag die Details der vom ZVV jeweils bestellten Leistungen und deren Entschädigung.

2. Verkehrsangebot

Ziffer 2.1.1 enthält den bewährten Grundsatz, wonach der ZVV die von den VBZ auszuführenden Fahrleistungen des Verbundangebots, die von Dritten finanzierten Angebote gemäss § 20 PVG sowie weitere fest umschriebene Leistungen im Rahmen der alle zwei Jahre abzuschliessenden Transportaufträge bei den VBZ bestellt.

Bei einem unbefriedigenden Kosten-Qualitäts-Verhältnis kommt die Marktordnung gemäss den vom Kantonsrat regelmässig, zuletzt am 10. Februar 2020 beschlossenen Grundsätzen über die Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr zur Anwendung. Dies bedeutet, dass die Wirtschaftlichkeit der Verkehrsunternehmen primär über das Kosten-Qualitäts-Portfolio (BEMO) gesteuert wird. Liegen die Werte ausserhalb des akzeptablen Bereichs, werden Zielvereinbarungen angestrebt, um die Wirtschaftlichkeit zu verbessern (Ziffer 2.1.3). Scheitert der Zielvereinbarungsprozess oder werden die Vorgaben einer bestehenden Zielvereinbarung nicht erfüllt, so kann der ZVV verlangen, dass ein Teil der Fahrleistungen durch den Konzessionär gemäss den Bestimmungen des Submissionsrechts ausgeschrieben wird (Ziffer 2.1.5). Als letzte Option verbleibt die Ausschreibung der Personenbeförderungskonzession nach Bundesrecht durch den ZVV und die anderen Besteller (Ziffer 2.1.6).

Die VBZ übertragen dem ZVV für die Abwicklung des Bestellverfahrens im regionalen Personenverkehr gewisse Kompetenzen und Ansprüche, welche ihnen aufgrund der eidgenössischen Personenbeförderungskonzession zustehen (Ziffern 2.2.1–2.2.4).

Das Verkehrsangebot wird grundsätzlich durch die VBZ erbracht, wobei sie Transportbeauftragte mit der Erbringung beauftragen können. Hierzu schliessen die VBZ Betriebsverträge mit den Transportbeauftragten ab, welche durch den ZVV zu genehmigen und dem Bundesamt für Verkehr (BAV) zur Kenntnis vorzulegen sind (Ziffern 2.3.1–2.3.4). Die Marktordnung gemäss der Strategie des ZVV kommt bei den Leistungen der Transportbeauftragten analog zur Anwendung (Ziffern 2.3.5 und 2.3.6).

Die VBZ sind für die Angebotsplanung in ihrem Marktgebiet zuständig. Dabei sind die Vorgaben des ZVV und der Fahrplanverfahrensordnung einzuhalten (Ziffern 2.4.1 und 2.4.2).

Angebotserweiterungen gemäss § 20 PVG können im Einvernehmen mit dem ZVV eingeführt werden. Ein entsprechender Vertrag wird zwischen dem ZVV und dem jeweiligen Besteller abgeschlossen (Ziffern 2.5.1 und 2.5.2).

3. Tarif

Da gemäss § 17 PVG die Kompetenz zur Regelung des Verbundtarifs und des Fahrausweissortiments beim ZVV liegt, übertragen die VBZ ihre Tarifpflicht gemäss Personenbeförderungskonzession dem ZVV (Ziffern 3.1.1 und 3.1.2). Die VBZ sorgen für die korrekte Anwendung der auf ihren Linien gültigen Tarife (Ziffer 3.3.1).

4. Vertriebsorganisation

Das Personenverkehrsgesetz schreibt vor, dass der ZVV Richtlinien über den Fahrausweisverkauf erlässt (§ 17 Abs. 4 PVG). Auch der bereits erwähnte Beschluss des Kantonsrats vom 10. Februar 2020 betreffend Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr enthält Vorgaben, wie sich der Vertrieb entwickeln soll. Das heisst auch, dass alleine der ZVV bestimmen darf, ob und allenfalls wo der persönliche Verkauf und die Beratung stattfinden. Dies betrifft sowohl die Verkaufsstellen als auch den Verkauf in den Fahrzeugen. Folgerichtig hält denn auch der Zusammenarbeitsvertrag fest, dass die Vertriebsstrategie, die Vertriebsorganisation, die Vertriebskanäle sowie die Vertriebssysteme und die zu verkaufenden Fahrausweise durch den ZVV gemäss den Grundsätzen des Kantonsrats festgelegt werden. Die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der Vertriebsorganisation wird in den Transportverträgen geregelt (Ziffern 4.1.1.–4.3.1).

5. Fahrgastinformation und Erscheinungsbild

Das verbundweite Fahrgastinformationssystem liegt im Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereich des ZVV (Ziffer 5.1.1). Das Erscheinungsbild des ZVV für das Verkehrsangebot darf dasjenige der VBZ nicht wesentlich beeinträchtigen (Ziffer 5.2.1). Während bei den Fahrzeugen das Erscheinungsbild der VBZ im Vordergrund steht, ist bei Verkaufsstellen, Fahrausweisen und der Fahrgastinformation das Erscheinungsbild des ZVV massgebend (Ziffern 5.2.2 und 5.2.3).

6. Werbung, Verkaufsförderung und Öffentlichkeitsarbeit

Für die Werbung, Verkaufsförderung und Öffentlichkeitsarbeit betreffend das Gesamtverkehrsangebot und den Verbundtarif ist der ZVV zuständig (Ziffer 6.1.1). In ihrem Marktgebiet werden die marktspezifischen Tätigkeiten jedoch durch die VBZ in Koordination mit dem ZVV vorgenommen (Ziffer 6.1.2). Die Unternehmenskommunikation sowie der Unternehmensauftritt sind hingegen alleinige Sache der VBZ (Ziffer 6.1.3).

7. Nebenerträge

Die VBZ sind verpflichtet, die bestehenden Betriebsmittel und die Infrastruktur, soweit möglich, für die Erwirtschaftung von Nebenerträgen einzusetzen. Ausserdem können sie die Geschäfts- und Betriebsführung für andere Transportunternehmen im ZVV übernehmen (Ziffer 7.1). Auf neue Geschäfte, welche nicht mit diesen Mitteln erbracht werden, ist in der Regel zu verzichten (Ziffer 7.2). Priorität hat aber in jedem Fall das vom ZVV bestellte Angebot. Zudem müssen die vom ZVV über das Leistungsentgelt finanzierten Nebenerträge und Nebengeschäfte mindestens kostendeckend betrieben werden (Ziffer 7.3).

8. Betrieb

Die Planung und die Produktion des vom ZVV bestellten Angebots ist Sache der VBZ (Ziffern 8.1.1 und 8.2.1). Je nach Nachfrage nehmen die VBZ kurzfristige Anpassungen am Platzangebot vor oder ergreifen Massnahmen zur Sicherstellung der Fahrplanstabilität und der Pünktlichkeit (Ziffer 8.2.3).

Weiter werden die Themen Betrieb im Störungsfall, Fahrausweiskontrolle, Sicherheit und Qualität im Zusammenarbeitsvertrag geregelt (Ziffern 8.3–8.6).

9. Investitionen

Die VBZ sind als Verkehrsunternehmen für die Investitionen gemäss § 3 PVG zuständig, wobei sie ihre Investitionstätigkeit mit der übergeordneten Strategie des ZVV abstimmen (Ziffer 9.1.1). Der ZVV entscheidet im Rahmen des festgelegten operativen Investitionsverfahrens, inwiefern Investitionsfolgekosten anerkannt werden (Ziffer 9.1.3).

Für gewisse Investitionen im regionalen Personenverkehr sind explizite Genehmigungen des Bundes und der übrigen Besteller notwendig. Das Einholen dieser Genehmigungen liegt in der Verantwortung der VBZ (Ziffer 9.2.2). Sie machen auch Investitionsbeiträge Dritter geltend (Ziffer 9.4).

10. Finanzierung

Die vom ZVV bestellten Leistungen und die damit verbundenen Kosten werden in den zweijährigen Transportverträgen definiert. Der ZVV finanziert die im Rahmen einer wirtschaftlichen Betriebsführung anerkannten Kosten mittels Leistungsentgelt (Ziffern 10.1.1 und 10.1.2). Für die Entwicklung des Leistungsentgelts erlässt der ZVV verbindliche Vorgaben (Ziffer 10.1.3). Das Leistungsentgelt wird zu Beginn des Jahres fix festgelegt, wobei Anpassungen während des Jahres durch Kostengutsprachen und Nachkalkulationen möglich sind (Ziffer 10.1.4).

Neu wird die Finanzierung von Innovationsprojekten explizit geregelt. Diese sind entweder durch vorgängige Kostengutsprache, durch explizite Bestellung im Rahmen der Leistungsbestellung oder durch die Verwendung der Reserven der Verkehrsunternehmen zu finanzieren (Ziffer 10.1.5).

Sämtliche Verkehrseinnahmen sowie Nebenerträge, übrige Erträge, Abgeltungen und Betriebsbeträge stehen dem ZVV zu, sofern sie im Zusammenhang mit der vom ZVV bestellten und finanzierten Leistung stehen (Ziffern 10.2.1, 10.3.1 und 10.4.1).

Als einzige Ausnahme von dieser Grundregel wird in Ziffer 10.3.2 festgehalten, dass die Werbeflächenerträge an Haltestellen in der Stadt Zürich von diesem Grundsatz ausgenommen sind. Diese Erträge werden wie folgt zwischen der Stadt Zürich und dem ZVV aufgeteilt:

- Dem ZVV stehen alle Erträge zu, welche zur Deckung der Kosten sämtlicher Haltestelleninfrastrukturen (mit Ausnahme der Geräte für Fahrgastinformation und Fahrkartenverkauf) in der Stadt Zürich notwendig sind.
- Darüber hinausgehende Erträge werden bis zur Höhe von 20 Millionen Franken (Preisstand 2022) zwischen dem ZVV und der Stadt Zürich hälftig geteilt. Die periodische Aufteuerung des obigen Betrags wird im Transportvertrag geregelt.
- Weitere Erträge stehen der Stadt Zürich allein zu.

Nutzen und Gefahr hinsichtlich Abweichungen zwischen dem effektiven Aufwand und dem in den jeweiligen Transportverträgen festgelegten Leistungsentgelt tragen die VBZ (Ziffer 10.5.1). Ein Leistungsentgeltüberschuss ist den Spezialreserven zuzuweisen, während eine Unterdeckung mit diesen zu verrechnen ist (Ziffer 10.5.2).

Dem Verkehrsrat steht von Gesetzes wegen die Befugnis zu, das Verbundangebot festzulegen (§ 19 Abs. 1 PVG). Für den Fall eines Abbaus des Verbundangebots durch den ZVV mit Kostenfolgen (beispielsweise Personal, Betriebsmittel oder Infrastrukturen, die wegen des Angebotsabbaus nicht mehr benötigt werden), suchen die Partner eine gütliche Einigung für die Finanzierung dieser hängenbleibenden Kosten (Ziffer 10.6). Eine generelle Kostenübernahmepflicht des ZVV für solche Fälle besteht nicht.

Dem ZVV steht ein Einsichtsrecht in das Rechnungswesen der VBZ und der durch sie beauftragten Transportbeauftragten zu (Ziffern 10.8.1 und 10.8.2).

Nicht Thema des Zusammenarbeitsvertrags ist, ob der u. a. auch für das Fahrdienstpersonal der VBZ geltende Rahmen-Gesamtarbeitsvertrag für die Nahverkehrsbetriebe im Kanton Zürich seitens ZVV als Grundlage für Kostenberechnungen und Ausschreibungen anerkannt

wird. Die entsprechenden Gespräche werden unter Einbezug verschiedener Partner auf separatem Wege geführt. Bisher vertritt der ZVV die Ansicht, dass Abschluss und Inhalt von Gesamtarbeitsverträgen einzig Sache der Transportunternehmen ist. Im Rahmen der Ausschreibung der Betreibergesellschaft für die Limmattalbahn hat der ZVV den bestehenden Rahmen-Gesamtarbeitsvertrag nicht als Mindeststandard für die im Kanton Zürich einzuhaltenden Anstellungsbedingungen anerkannt, weil die Linie der Limmattalbahn massgeblich auch im Kanton Aargau liegt.

11. Rechtliches

Abgesehen von den an den ZVV übertragenen Rechten des Konzessionärs sind die VBZ für die Einhaltung aller mit der Personenbeförderungs- und Infrastrukturkonzession verbundenen Rechte und Pflichten verantwortlich (Ziffer 11.1.1). Sie haben sich gegen die Folgen ihrer Haftpflicht zu versichern und übernehmen sämtliche Auseinandersetzungen mit Dritten im Zusammenhang mit ihrer Leistungserbringung (Ziffern 11.2.2 und 11.2.3).

12. Weitere Bestimmungen

Die Direktion der VBZ wird nach Konsultation des ZVV durch die zuständige Behörde der Stadt Zürich in freier Entscheidung ernannt (Ziffer 12.1.1).

13. Schlussbestimmungen

Die Zusammenarbeitsverträge sind gültig, solange der Kanton Zürich ein Verkehrsverbundsystem unterhält. Jede Partei hat jedoch die Möglichkeit, den Vertrag mit einer Kündigungsfrist von vier Jahren auf Konzessionsende zu kündigen (Ziffern 13.1.1 und 13.1.2).

Für die Streiterledigung ist neu abschliessend das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich zuständig (Ziffer 13.4.1), während im bisherigen Vertrag ein Schiedsgericht vorgesehen war. Im neuen Zusammenarbeitsvertrag ist ein Schiedsgericht nur bei strittigen Punkten in Zusammenhang mit den Vorgaben einer Zielvereinbarung vorgesehen (Ziffern 13.4.2 und 13.4.3).

3. Zuständigkeit

Der Stadtrat ist zuständig für den Abschluss von Verträgen mit politisch wichtigem Inhalt (Art. 39 lit. o Geschäftsordnung des Stadtrats, AS 172.100).

Auf Antrag des Vorstehers des Departements der Industriellen Betriebe beschliesst der Stadtrat:

1. Dem neuen Zusammenarbeitsvertrag zwischen dem Zürcher Verkehrsverbund und den Verkehrsbetrieben wird zugestimmt.
2. Der Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe und der Direktor der Verkehrsbetriebe werden ermächtigt, den Zusammenarbeitsvertrag mit dem Zürcher Verkehrsverbund gemeinsam zu unterzeichnen.
3. Mitteilung an den Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten und die Verkehrsbetriebe.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti